

# Aufsätze und Berichte

## Die Flexibilisierung der Arbeitszeit

Von Prof. Dr. H. E. Meixner, Bonn

Im Sommer 1997 legte der Bundesminister des Innern den Entwurf zur Änderung der Arbeitszeitverordnung für Beamtinnen und Beamte des Bundes (AZI/O) vor. Wer nach den vielen Ankündigungen gehofft hatte, nunmehr auf einen Meilenstein für einen schlanken und drahtigen Staat verweisen zu können, wird enttäuscht. Mit wenig Sinn für die tatsächlichen Herausforderungen einer flexiblen Verwaltung wird hier das Gestrige erneut auf- und umgerührt.

Für einige wenige - dabei handelt es sich wohl eher um Führungskräfte aus dem Bereich der Ministerialbürokratie - geht selbst diese Verordnung eher einen Schritt zu weit. Weit mehr Führungs- und Leitungskräfte - vor allem des operativen Bereiches - erstaunt dagegen die fehlende Sensibilität und mangelnde Professionalität für die tatsächlichen Herausforderungen unserer Tage. Insbesondere auf diesen Funktionsebenen hatte man auf einen kreativen Impuls gehofft.

Sieht man einmal von den Besonderheiten einer Ministerialbürokratie ab, dann bleiben die neuen Regelungen hinter den Erfordernissen einer modernen, flexiblen, schlanken und innovativen Verwaltung zurück. Während heute auf die Jahresarbeitszeit, das Zeitkonto und die Funktionszeiten gesetzt wird, greift der Innenminister auf Regelungen zurück, von denen sich die Wirtschaft aus der Not einer stärkeren Flexibilisierung der Arbeitsabläufe bereits vor vielen Jahren verabschiedet hat. Auch Kommunen, die vor Ort vielfältige Herausforderungen meistern müssen, haben erkannt, daß Bürger- bzw. Kundenorientierung gepaart mit einer steigenden Aufgabenlast nur über eine tiefgreifende und mutige Flexibilisierung der Arbeitszeit vorstellbar ist.

Was bei der neuen, schon jetzt durch die Erfordernisse weit überholten Arbeitszeitverordnung nachdenklich macht, ist vor allem das in den Regelungen festgeschriebene negative Menschenbild. Die Regelungen werden daher kaum den operativen Herausforderungen vor Ort gerecht. Keinesfalls aber spiegeln sie die vielen in Sonntagsreden hochgehaltenen Bekenntnisse wider, die auf den verantwortungsvollen und reifen Menschen setzen. Die Regelungen lesen sich als Morgengabe und Mogelpackung für den auf eine stärkere Zeitsouveränität pochenden Mitarbeiter. Man konzidiert ihm huldvoll,

was man letztendlich so allerdings dann doch nicht will. Bereits mit der zwischen den Zeilen hochgehaltenen Prämisse „**Arbeitszeitflexibilisierung = Zeitsouveränität für die Beschäftigten**“ geht man am Kern der vielfältigen Herausforderungen vorbei, vor denen die Verwaltung heute steht: Eine Flexibilisierung der Arbeitszeit ist ein organisatorisches und personalwirtschaftliches "Muß".

### Der Ministerialbürokratie mangelt es an Visionen

Es ist ein folgenschwerer Irrtum anzunehmen, daß eine Flexibilisierung der Arbeitszeit vornehmlich den Interessen der Beschäftigten entgegenkommt. Wahrscheinlicher ist das Gegenteil. Flexibilisierung der Arbeitszeit bedeutet nicht zwangsläufig mehr Zeitsouveränität für die Beschäftigten. Eine Flexibilisierung der Arbeitszeit setzt Zwänge und schafft Handlungszwänge. Diese können einseitig zu Lasten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausfallen, wenn man den möglichen Fehlentwicklungen nicht mit Um- und Weitsicht entschlossen entgegentritt. Im Konzert zwischen organisatorischen und individuellen Bedürfnissen kommt es zwangsläufig zu Zielkonflikten. Entscheidend ist, wie man im Einzelfall mit diesen Zielkonflikten umgeht. Hilfreich wäre sicherlich ein Regularium, das bereits im Vorfeld auftretender Konflikte die Symmetrie von ökonomischen Zwängen und sozialen Bedürfnissen wahr. Für viele Verantwortliche im operativen Bereich steht daher fest: Die restriktive Arbeitszeitpolitik des Innenministers geht an den tatsächlichen Erfordernissen vorbei: Hier wird geflickt - fernab von einer zukunftsweisenden Vision. Die eigentlichen Zielkonflikte werden zu wenig ausgeleuchtet. Flexibilisierung der Arbeitszeit entsprechend der Prämisse "Mehr Zeitsouveränität für die Mitarbeiter" greift zu kurz. Die Konzeption muß tiefer greifen. Für viele Verwaltungen steht der ökonomische Zwang in Zeiten der Haushaltskonsolidierung im Vordergrund. Daher ist auch in der Verwaltung die gezieltere Anpassung der Personalkapazität an die betrieblichen Abläufe ein Gebot der Stunde. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit ist somit kein Geschenk des "Souverän" an seine Staatsdiener.

Das folgende Zitat aus jüngster Zeit läßt erahnen, wieviel Überzeugungsarbeit

noch erforderlich sein wird, bis die Vordenker erkennen, worum es geht und auch der Innenminister die tatsächlichen Herausforderungen einer Flexibilisierung der Arbeitszeit entdeckt: Auf die Frage: *"Inzwischen befindet sich der Entwurf einer neuen Arbeitszeitverordnung in der Ressortabstimmung. Er hält zwar an der 38,5-Stunden-Woche fest, sieht aber keine Arbeitszeitkonten vor. Warum so vorsichtig?"* antwortete der Innenminister Kanther: *"Arbeitszeitkonten sind für mich kein Streitpunkt. Das gehört in die Schublade Motivation. Und darüber werden wir in den Tarifverhandlungen reden. In der Arbeitszeitverordnung gehen wir in diese Richtung. Doch der öffentlich Bedienstete hat zunächst die staatlichen Aufgaben zu erfüllen und dem Bürger als Kunden zu dienen. Also kommt erst der Dienst und dann die Bequemlichkeit."* (Info 23/97 DGB vom 10. 12. 1997, S. 3)

Halten wir fest: Eine Flexibilisierung der Arbeitszeit ist nicht in erster Linie ein Entgegenkommen des Arbeitgebers, um den Wünschen der Beschäftigten nach mehr Zeitsouveränität gerecht zu werden. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit ist vor allem eine ökonomische Zwangsläufigkeit. Es gilt daher, die Symmetrie zwischen betriebsbedingten Zwängen und den berechtigten Anliegen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu finden. Der Traum einer stärkeren Zeitsouveränität könnte für viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einem Alptraum werden. Denn eine Flexibilisierung der Arbeitszeit setzt eine umsichtige Einsatzplanung voraus. Fehlt es auf diesem Gestaltungsfeld (z. B. Frequenzanalysen, Einwirk- und Anpassungsstrategien auf Nachfrageverläufe) an Professionalität, dann werden durch Fehlplanungen unnötig Freiräume der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingeengt.

Um solche Fehlentwicklungen einzugrenzen, muß ein Umdenken greifen. Statt einer **Vorauskoordination**, wie sie in Regelungen mit Kernarbeitszeiten zum Ausdruck kommt, ist auf eine **Feedback-Koordination** zu setzen. Dieses flexible Prinzip kommt beispielsweise in den Modellen der Funktionszeiten zum Ausdruck als Stell- bzw. Soll-Größe sind bei einer Feedback-Koordination vor allem die Führungskräfte im besonderen Maße gefordert.

Auf dem Weg zu neuen Arbeitszeitmodellen wurde in einer Kommune mit Engagement um neue Perspektiven

gerungen. Am Ende verdichtete sich die Diskussion auf die Frage, ob man weiterhin auf Kernarbeitszeiten (synonym: Kommurükaüonszeit) setzen sollte.

Der örtliche Personalrat wie auch die Leitung der Verwaltung waren aus recht unterschiedlichen Positionen heraus der Auffassung, daß man auf diese vorgegebenen Zeiten keinesfalls verzichten könne. Die Leitung klagte beispielsweise, daß es bereits heute schwierig sei, einen kompetenten Ansprechpartner innerhalb der Kernarbeitszeiten zu finden. Von seiten des Personalrats war zu erfahren, daß man bei Wegfall der Kernzeiten im verstärkten Umfang mit einem Mißbrauch auf Kosten der Leistungsträger rechnen müsse. Er sieht die Gefahr, daß einige Mitarbeiter auf Kosten der Fleißigen und Leistungsorientierten diese Freiheiten noch stärker, als dies bereits heute bei den Gleitzeitmodellen zu beobachten sei, mißbrauchen werden. Daher seien die Kernarbeitszeiten vor allem im Interesse der Engagierten und Arbeitsamen.

Beide Argumentationsketten weisen einen fatalen Denkfehler auf. Sie bauen auf das überholte Modell einer heute nicht mehr haltbaren Vorauskoordination. Zwar läßt sich mit diesem auf Stabilität ausgerichteten Prinzip das Konfliktpotential in einer Arbeitseinheit überschaubar halten. Doch dies geht dann auf Kosten der Flexibilität. Die Ursachen der geschilderten Fehlentwicklungen lassen sich somit nicht auf die Kernarbeitszeiten zurückführen, sondern hinter diesen Ärgernissen stehen Führungsfehler. Zu oft wird die Kernarbeitszeit im Rahmen eines verfehlten und bequemen Harmoniemanagements als "Krücke" mißbraucht und ist dann letztendlich Ausdruck einer Führungsschwäche. Was wir brauchen, ist ein neues Denken. Führungskräfte sollten sich stärker auf ihre eigentlichen Leitungs-, Koordinations- und Serviceaufgaben für das Team besinnen. Das kann nur über eine Feed-back-Koordination gelingen.

Vor diesen Herausforderungen mutet die neue Arbeitszeitverordnung des Bundesministers des Innern wie ein Rückgriff auf Relikte des Gestrigen an: Die Verordnung setzt auf eine Vorauskoordination und sieht im einzelnen vor:

- die Kernarbeitszeiten an Freitagen von fünfeinhalb auf viereinhalb Stunden zu verkürzen,
- Zeitguthaben auch während der Kernarbeitszeit an einem Tag im Monat auszugleichen,
- den Abrechnungszeitraum auf bis zu vier Monate auszudehnen,

- das in den nächsten Abrechnungszeitraum übertragbare Zeitvolumen von 8 auf 16 Stunden zu erhöhen und

- Zeiterfassungsgeräte verbindlich vorzuschreiben.

Es ist für viele befremdend, daß Ministerialbeamte, die aus ihrer Funktion heraus die Zukunft der öffentlichen Verwaltung richtungweisend gestalten sollten, sich mit solchen Relikten beschäftigen. Eine oberste Bundesbehörde, die mit viel Aufwand und noch größeren Worten einen Kongreß über die Zukunft der öffentlichen Verwaltung ausrichtet, darf bei den Arbeitszeitregelungen "nicht als Tiger starten, um dann als Bettvorleger zu landen". Die vorgelegte Verordnung ist kaum geeignet, Vertrauen in die Gestaltungskraft der Vordenker zu wecken. Diese Verordnung erschwert die notwendigen Schritte, die heute anstehen.

### Entwicklungstrends erkennen und gestalten

Wirtschaft und Verwaltung stehen heute vor Herausforderungen, deren Chancen, aber auch Gefahren sorgfältig bedacht werden sollten. Es geht um eine stärkere Flexibilisierung auf allen Gestaltungsebenen. Für diese Herausforderungen stehen Begriffe wie beispielsweise .Derequellernq", "Dekonzentration", "Dezentralisation" und .Flexibilisierung". Letztendlich läßt sich die Vielfalt der Begriffe auf zwei Worte, die häufig synonym verwendet werden, zurückführen: Auf der einen Seite steht der Begriff "Flexibilität", auf der anderen Seite der Begriff .Derequherunq",

Bei der Wahl der Begriffe darf man Sinn für Rhetorik unterstellen: Wer kann es sich zum Beispiel leisten, in den Augen der anderen als inflexibel charakterisiert zu werden? Jeder weiß es zu schätzen, wenn er in den Augen der anderen das Image des flexiblen und innovativen Machers besitzt. Dieses Image schafft Selbstwert, dieses Image garantiert aber auch Bewunderung und Achtung durch die anderen. Dagegen klingt der Begriff .Derequellernq" härter, fordert zum Nachdenken auf, läßt Nachteile erahnen, macht mißtrauisch, mahnt zur Vorsicht und erzwingt den Weg einer sorgfältigen Auseinandersetzung mit den Vor- und Nachteilen der neuen Wege. Wer dieser Aufforderung folgt, wird in der Tat schon bald erkennen, daß die Vorteile auf der einen Seite (z. B. ökonomische Perspektive) immer mit Nachteilen auf der anderen Seite (z. B. soziale Perspektive) erkaufte werden müssen.

Sie können sich eindrucksvoll von diesen Zusammenhängen selbst überzeugen. Dazu brauchen Sie nur die folgenden acht Felder auszufüllen.

### Fixe Arbeitszeitmodelle

ökonomische Vorteile soziale Vorteile

ökonomische Nachteile soziale Nachteile

### nexible Arbeitszeitmodelle

ökonomische Vorteile soziale Vorteile

ökonomische Nachteile soziale Nachteile

Der Wert einer differenzierten Betrachtung der Vor- und Nachteile der Alternativen "fixe Arbeitszeitmodelle" bzw. "flexible Arbeitszeitmodelle" schützt vor den schnellen Lösungen, bei denen wir häufig das Kind mit dem Bade ausschütten: Statt nur die Vorteile der einen Alternative selektiv und akzentuiert einseitig zu betonen, lenkt diese Methodik auf ein differenzierteres Vorgehen. Da wir zu häufig in den Kategorien des "Schwarz-Weiß-Feldes" denken, werden nicht selten die mit einer bevorzugten Alternative verbundenen Nachteile verdrängt und in der Auseinandersetzung niedergemacht (z. B. "Betonköpfe"). Viele institutionellen Wechselbäder (z. B. Zentralisation - Dezentralisation) lassen sich auf diese Weise erklären. Eine differenzierte Sicht weist dagegen den ausgewogeneren Weg des "Sowohl-als-auch".

Wenden wir uns noch einmal dem heutigen Trend zu. Die Variationsbreite der Flexibilisierungskonzepte weist ein beachtliches Spektrum auf. Da ist dann z. B. die Rede von

- Flexibilisierung des Personaleinsatzes,
- Flexibilisierung bei der Besetzung von Führungspositionen,
- Flexibilisierung der Arbeitszeit,
- Flexibilisierung des Arbeitsplatzes,
- Flexibilisierung der Anstellung,
- Flexibilisierung der Ressourcen und
- Flexibilisierung der Kameralistik.

Flexibilisierung der Anstellung, dann entsteht ein regelungsfreier Raum - und für viele ist dann das Chaos in der Tat nicht mehr weit (Bild 1).

# Aussteuerung gegenläufiger Kräfte

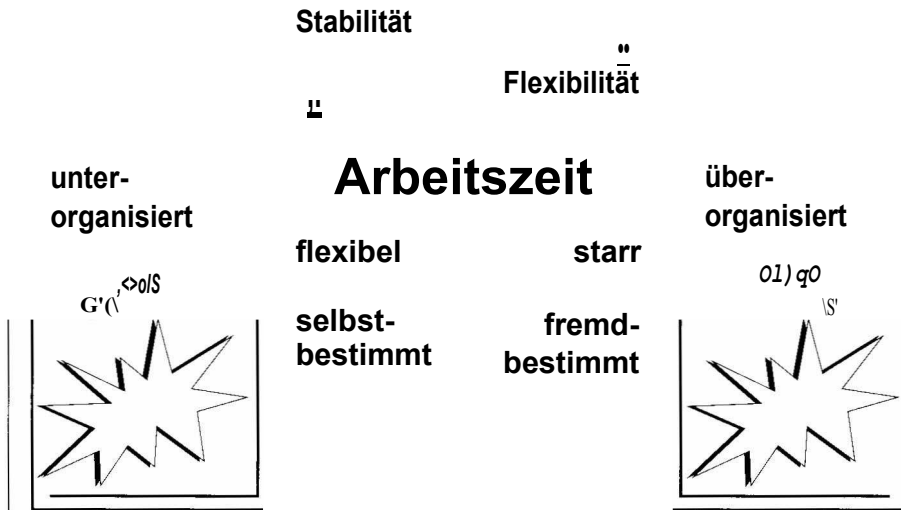


Bild 1

Es ist nicht ausgeschlossen, daß Fehlentwicklungen, die im Zusammenhang stehen mit

- der Deregulierung der Arbeitszeit,
- der Deregulierung der Anstellung (z. B. Subunternehmen, Outsourcing),
- der Deregulierung der Personalsteuerung (z. B. Personalleasing),
- der Deregulierung des Personaleinsatzes (z. B. Mitarbeiter auf Abruf, Arbeitnehmerüberlassung) und
- der Deregulierung des Arbeitsplatzes (z. B. Teleheimarbeit)

zu einer beklemmenden Wirklichkeit werden können. Wie aber können Sie verhindern, daß die Weichen in eine wenig erstrebenswerte Zukunft gestellt werden? Gefahr ist im Verzug, wenn die Diskussion auf punktuelle Aspekte fokussiert wird. Diese Einseitigkeit klammert dann die Entwicklungslinien der letzten Jahre aus. Wer auf Entwicklung mit Augenmaß setzt, sollte daher bei der aktuellen Diskussion nicht die Entwicklungslinien der vergangenen Jahre aus dem Auge verlieren. Diese Retrospektive läßt Trends erkennen und hilft, daß mögliche Fehlentwicklungen besser erkannt und damit auch umgangen werden können.

## Wohin führt uns der Weg? Entwicklungslinien und Trends

Am Anfang der Diskussion über die Flexibilisierung bzw. Deregulierung der Arbeitszeit stand Ende der 60er Jahre die Flexibilisierung der Arbeitszeit zugunsten der Mitarbeiter. Heute dominieren andere Ziele. Es ist interessant,

einmal einige Phasen und Aspekte dieses Entwicklungsprozesses nachzuzeichnen.

- Die Arbeitszeitflexibilisierung konzentrierte sich Ende der 60er Jahre auf die Hausfrau, die auf dem Arbeitsmarkt gebraucht wurde (z. B. Akzentuierung der Teilzeitarbeit mit dem "klassischen" Modell der Halbtags-/vormittags-)arbeit.
- Anfang der 70er Jahre verlagerte sich die Diskussion auf den Aspekt "Auf dem Weg von der Arbeits- zur freizeitgesellschaft mehr Zeitsouveränität für die Beschäftigten!" (z. B. von den fixen Gleitzeitmodellen hin zur dynamischen Gleitzeit).
- Mitte der 70er Jahre wurde das Instrument der Vorruhestandsregelungen (z. B. Flexibilisierung bzw. Verkürzung der Lebensarbeitszeit) als arbeitsmarktpolitisches Instrument zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit eingesetzt. Viele ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sahen sich dabei unter Druck gesetzt.
- Mitte der 80er Jahre gewann die Flexibilisierung der Arbeitszeit als betriebswirtschaftlicher Faktor unter dem Begriff "Maschinenlaufzeit" besondere Aufmerksamkeit.
- Ende der 80er Jahre wurde die Flexibilisierung als Instrument der Arbeitsmarktpolitik **besonders** herausgestellt: Es geht um die Verteilung der Mangelware Arbeit auf mehr Schultern bei anteiligem Lohnverzicht. (Modelle wie etwa bei VW, vgl. auch: Ausschreibung von Stellen grundsätzlich als 'leilzeitstellen').

- Die nächsten Jahre stehen im Zeichen des Outsourcing und führen über die Teleheimarbeit vom Mitarbeiter als Subunternehmer hin zum Mitarbeiter als Auftragnehmer.

Arbeitszeitpolitik ist in der öffentlichen Verwaltung vor allem auch Arbeitsmarktpolitik. Wie aber kann verhindert werden, daß es zu einem Chaos oder aber zu sozial asymmetrischen Verwerfungen kommt? Die Lösung zeichnet sich in einem klugen und fairen Interessenausgleich von Politik, Verwaltungsleitung und Mitarbeitern ab. Das aber setzt voraus, daß alle erkennen, wohin die Entwicklung geht.

Es ist daher ein Gebot der Fairness, offen miteinander die Vor-, aber auch die Nachteile fixer bzw. variabler Arbeitszeitmodelle zu diskutieren. Zielkonflikte treten in jedem Fall auf. Entscheidend ist, wie diese Konflikte ausgetragen werden.

Mit der Deregulierung der Arbeitszeit werden die Karten im sozio-ökonomischen System neu gemischt. Dabei wird es Gewinner und Verlierer geben. Worauf es ankommt, ist ein behutsames, faires und erträgliches Aussteuern dieser Vor- und Nachteile. Das durch eine Deregulierung der Arbeitszeit freigesetzte Konfliktpotential sollte auf keinen Fall unterschätzt werden.

Wer, so stellt sich die Frage, wird bei diesen Modellen insgesamt Gewinner oder Verlierer sein:

- die Aufgabenerfüllung?
- die Kunden- bzw. Bürgernähe?
- die Verwaltung?
- die Leitungsebene?
- die Beschäftigten?

Wie auch immer die Antworten auf diese Fragen ausfallen werden - eines ist sicher: Es kommt auf eine differenzierende Sicht an: Bei Teilzeitmodellen beispielsweise mögen die Vorteile für die Betroffenen insgesamt überwiegen; Modelle der kapazitäts orientierten Personaleinsatzplanung entwickeln sich dagegen nicht selten hin zum Nachteil der Betroffenen - insbesondere dann, wenn den Beschäftigten eine Flexibilität (z. B. der fremdbestimmte Mitarbeiter auf Abruf) abverlangt wird, die sie so nicht wollen.

Aber auch das Instrument Teilzeitarbeit kann sich gruppenspezifisch auf Kosten der Beschäftigten verselbständigen.

So bildete beispielsweise eine Stadt in den alten Bundesländern weit mehr

2.

Anwärter im gehobenen Dienst aus, als tatsächlich gebraucht wurden. Für die Betroffenen bedeutete dies, daß viele von ihnen mit der Abschlußprüfung vor dem beruflichen "Aus" standen. Es waren für die große Zahl der angehenden Beamten zu wenig Planstellen vorhanden. Da war guter Rat teuer. Denn immerhin stand hier auch ein großes Investitionsvolumen im Rampenlicht der Öffentlichkeit. Was tun? Man fand eine schnelle Antwort: Die vorhandenen Mittel wurden auf die wartenden Beamtenanwärter des gehobenen Dienstes verteilt: Statt des erhofften Vollzeit Arbeitsplatzes gab es Teilzeitarbeitsplätze im Angestelltenverhältnis. Es mag sein, daß sich Rat und Verwaltungsleitung über die vermeintlich hohe Akzeptanz dieser Teilzeitleistung seitens der Betroffenen freuten. Doch was ist diese "hohe Akzeptanz" der Betroffenen auf dem Hintergrund der Alternative: "Arbeitslosigkeit oder Teilzeitarbeit" eigentlich wert?

Natürlich haben die Betroffenen dieser Regelung "freiwillig" zugestimmt. Doch offensichtlich ist der Grad zwischen Freiwilligkeit und "freiwilligem" Zwang sehr schmal.

Bleiben wir bei dem Instrument der verordneten Teilzeitarbeit: Bund und einige Länder haben verfügt, daß alle vakanten Stellen grundsätzlich als Teilzeitleistungen ausgeschrieben sind. Dagegen - so könnte man glauben - ist nichts einzuwenden. Denn der Anteil der Teilzeitarbeitsplätze liegt insbesondere im mittleren und höheren Managementbereich unter der tatsächlichen Nachfrage. Auch aus der Sicht der Frauenerförderung lassen sich Argumente für dieses Vorgehen finden.

Es dürfte im Einzelfall schwer auszumachen sein, ob die Bereitschaft des Bewerbers, eine Halbtagsstelle zu wählen, seinen tatsächlichen Bedürfnissen entspricht. Wer kaum Alternativen zur Wahl hat, greift dann auch schon einmal auf das kleinere Übel zurück. Mitunter bleibt es allerdings nicht bei diesem ersten freiwilligen Zwang. Denn wer als Teilzeitkraft auch noch eine Karriere im Auge hat, also etwas werden will, von dem wird man über den tariflich vereinbarten Einsatz verlangen können, daß er auch zu "Überstunden" bereit ist. Wer dies übersehen sollte, der erfährt auf subtile Weise, was von ihm erwartet wird: „Wie, Sie wollen schon nach Hause? Ist das Ihre Solidarität den überlasteten Kollegen gegenüber?!“ Schreibt man gar Teilzeitleistungen auch noch als Stellen auf Zeit (Deregulierung der Anstellung: Zeitverträge) aus - mit

der vagen Option einer späteren Übernahme, dann läßt sich aus diesem Modell in Zeiten knapper Personalressourcen schon etwas machen: "freiwillige" Mehrarbeit. Denn wer wird sich schon verweigern, wenn die Aussicht auf ein unbefristetes Arbeitsverhältnis "winkt"? Auf diese Weise lassen sich unbezahlte Überstunden auf der Basis eines freiwilligen Zwangs organisieren. Wer hierüber nachdenkt, findet kaum Verständnis, daß man sich über Leistungszulagen, bei denen es 90 Prozent Verlierer geben wird, die Köpfe zerbricht.

Man kann die erzwungene Teilzeitarbeit auch auf Kosten der Mitarbeiter instrumentalisieren. Eine Versicherung schreibt beispielsweise Teilzeitleistungen mit der Option aus, daß sich der Bewerber bzw. die Bewerberin auch bereit erklärt, bei größerem Arbeitsanfall bis zur tariflichen Arbeitszeit für das Unternehmen verfügbar zu sein. Durch die Budgetierung der Personalressourcen und die Dezentralisation der Ressourcen sowie der Personalbewirtschaftung werden in der öffentlichen Verwaltung die Weichen hin zu diesen "Begehrlichkeiten" gezeichnet.

In einer kommunalen Verwaltung wurde ein Bürgeramt mit elf Arbeitsplätzen (00 operative Arbeitsplätze, eine Leitungsstelle) eingerichtet. In diesem Amt werden vor allem häufig von den Bürgern nachgefragte "Produkte" (z. B. Information, Ausweise, Anträge auf Wohngeld, Vordrucke, Ausgabe von Antragsformularen etc.) bearbeitet. Die Betriebszeit des Bürgeramtes ist auf 10 Stunden pro Tag von Montag bis Freitag angesetzt worden. Der Betriebszeit von 10 Stunden pro Tag steht eine tägliche Arbeitszeit von 7,7 Stunden (bzw. 8 Stunden) pro Vollzeitstelle gegenüber.

### Tägliche Arbeitszeit

In diesem Bürgeramt weichen Betriebs- und Arbeitszeiten voneinander ab. Um einen Arbeitsplatz während der Betriebszeit zu besetzen, könnte man beispielsweise zwei Teilzeitkräfte (5 Stunden pro Tag, 25 Stunden pro Woche) einplanen. Bei diesem Personalersatzmodell hätte die eine Kraft „Frühdienst“, die andere „Spätdienst“. Um die Vor- und Nachteile für die Bediensteten gerecht zu verteilen, könnte täglich, wöchentlich oder monatlich zwischen Früh- und Spätdienst gewechselt werden. Denkbar ist aber auch der Einsatz von Vollzeitkräften mit unterschiedlicher täglicher Arbeitszeit. Für die Leitung stellt sich

die Frage, welches der beiden Modelle für einen reibungslosen Ablauf die besten Eigenschaften aufweist.

Die hier aufgezeigten Modifikationen verdeutlichen exemplarisch, daß eine ökonomisch orientierte Flexibilisierung der Arbeitszeit durch den Rückgriff auf ein Arbeitszeitkonto erleichtert wird. Das hat mit der vom Bundesminister des Innern unterstellten "Bequemlichkeit" wenig gemein. Organisationsbedingte Funktionszeiten sind vielfach für die Beschäftigten eher unbequem und vor allem im täglichen Miteinander und Ablauf "unberechenbarer".

Nicht jeder Arbeitsplatz kann in dem aufgezeigten Beispiel ständig besetzt werden. Das wäre auch wirtschaftlich nicht sinnvoll. Auf das Jahr bezogen stehen den ca. 2.500 Betriebsstunden eine Personalkapazität von etwa 15.862 Stunden gegenüber. Damit können im Wochen-, Monats- und Jahresschnitt bis zu 6,3 Arbeitsplätze besetzt werden. Entscheidend für die Besetzung der Arbeitsplätze ist vor allem der Nachfrageverlauf. Dieser muß über Frequenzanalysen ermittelt werden. Nicht die Bedürfnisse der Beschäftigten sind entscheidend für die Personaleinsatzplanung, sondern der Rhythmus der Nachfrageverläufe. Das schränkt die Zeitsouveränität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Kernarbeitszeiten haben bei Funktionszeiten keinen Platz. Dieses Bürgeramt läßt sich nicht über eine Voraus-Koordination, sondern nur über eine Feed-back-Koordination steuern. Werden die Stellengrößen in diesem Funktionsbereich falsch angesteuert, dann kommt es notwendigerweise zu Zugzwängen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Insbesondere in diesem System müssen die Führungskräfte lernen, in einem Personalbudget zu denken. Läßt es beispielsweise die Führungskraft zu, daß statt der durchschnittlichen Besetzung von 6,3 Arbeits-

plätzen, deutlich mehr Arbeitsplätze im ersten Quartal besetzt sind, dann engt dieser Führungsfehler den Dispositionsspielraum der nächsten drei Quartale ein. Eine falsche Weichenstellung in der Führung führt zwangsläufig zu „Reparaturdiensten“.

Stellengrößen in diesem System lassen sich beispielhaft an den folgenden Fragen festmachen:

- In welchem Verhältnis sollten die zehn Stellen auf Teilzeit- bzw. Vollzeitstellen aufgeschlüsselt werden?
- Mit welchen Arbeitszeitmodellen (z. B. [anresarbeitszeit]) läßt sich die Flexibilität und der Kundenservice des Amtes erhöhen bzw. verbessern?

- In welchem Umfang können die Beschäftigten an den allgemeinen Regelungen des bestehenden Gleitzeitmodells beteiligt werden?
- Wie und mit welchen Verfahren sollten die Funktionszeiten ermittelt, und wie sollten sie im Team vereinbart und gesteuert werden?
- Welche Inhalte sollten im Rahmen einer ziel-, prozess- und ergebnisorientierten Führung in dem Kontrakt zwischen Leitung und "Amt" (vgl. Profit-Center) festgeschrieben werden?
- Über welche Kompetenzen muß das Team verfügen, um für die im Kontrakt festgelegten Standards die Verantwortung übernehmen zu können? (z. B. Stellenbesetzung, 'Wiederbesetzungssperren' etc.)

Dieses Beispiel belegt, daß die Herausforderungen an die Führung steigen. Die Flexibilisierung auf der einen Seite erhöht auf der anderen Seite das Risiko für Fehlentwicklungen. Das gilt bezogen auf die operativen Herausforderungen, dies gilt aber auch bezogen auf die strategische Komponente.

### **Eine Vorauskoordination bei der Flexibilisierung der Arbeitszeit setzt auf konzeptionelle Eckwerte**

Nicht die Einzelregelung, sondern der Rahmen, in den diese Regelungen einzubetten sind, schafft bei flexiblen Arbeitszeitmodellen die erforderliche "Stabilität". Mit dieser Soll-Größe läßt sich die Flexibilität des Arbeitszeitsystems aussteuern.

Eckwerte und Leitideen im Rahmen dieser Diskussion können sein:

#### **1. Eine Flexibilisierung der Arbeitszeit setzt zunächst eine möglichst exakte Zielbestimmung voraus:**

Was soll aus der Sicht des Rates, aus der Sicht der Verwaltungsleitung, aus der Sicht der Gleichstellungsstelle, aus der Sicht der Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter etc. mit den neuen Arbeitszeitmodellen erreicht werden?

Ohne exakt formulierte und überprüfbare Ziele (vgl. operationalisierte Ziele) ist eine kontinuierliche Verbesserung der Verwaltungsleistung kaum vorstellbar.

Das Thema "Arbeitszeitflexibilisierung" verleitet zu einer starken Betonung von Meinungen. Wichtiger wäre es indes, sich auf Tatsachen zu besinnen. Das gilt insbesondere, wenn über Sinn und Zweck von Kernzeiten debattiert wird. Viele sehen in der Kernzeit den Mindest-Standard für einen störungsfreien Verwaltungsablauf. Mit der Forde-

rung nach Kernarbeitszeiten werden viele interessante Variationen einer stärkeren Flexibilisierung der Arbeitszeiten ausgebremst. Eine rationale und auf den Output ausgerichtete Verwaltung sollte es indes nicht zulassen, daß überholte Einstellungen und ein hergebrachtes statusorientiertes Anspruchsdenken notwendige Anpassungsprozesse verhindern.

Beispiel 1: Viele Führungskräfte nehmen für sich beispielsweise das Vorrecht der direkten "Bedienung" in Anspruch. Ein Ruf aus dem Vorzimmer der Behördenleitung stellt auch heute noch viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor einen Zielkonflikt: Was ist wichtiger: Die Rückfrage des "Chefs" (bzw. des Rates) oder die zügige Abwicklung von Kundenanfragen?

Pointierter stellt sich dieser Konflikt, wenn der "Sandwich-Chef" mit seinen Mitarbeitern konferiert und in dieser Besprechung der Ruf des "Big-Boss" ertönt. Dann kann es geschehen, daß viele warten, während einer auf eine drittklassige Frage eine drittklassige Antwort erhält. Bei der Bewertung, was vordringlich bzw. bedeutsam ist und was warten kann, gehen die Meinungen sicherlich auseinander. Doch das Pochen auf Vorrechte sagt vielfach wenig über deren Effizienz bzw. Effektivität aus. Da das Vorrecht so gut im Rahmen des "vorausgehenden Gehorsams" funktioniert, besteht vielfach für die mit Status und Vorrechten Ausgestatteten auch kein "Lendendruck", sich im Zeitmanagement und in der Selbstorganisation zu üben. Wohl auch daran mag es liegen, daß Führungskräfte für Seminare so schwer erreichbar sind.

Beispiel 2: Kernarbeitszeiten betonen eine formale Ansprechbarkeit nach dem Motto: 'Wir haben 'Kommunikations- bzw. Kernzeiten', also haben wir die Kommunikationsabläufe optimiert!' Dagegen erzwingen Funktionszeiten eine ständige inhaltliche Verbesserung der Kommunikation: 'Wie müssen wir den formalen und inhaltlichen Rahmen der Funktionszeiten aussteuern, damit wir die Qualität der Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung sowie zwischen den Verwaltungseinheiten optimieren können?'

Kernarbeitszeiten sagen nichts über die vielen vergeblichen Versuche aus, einen kompetenten Ansprechpartner zu finden. Wichtiger ist es daher, die Vor- und Nachteile der Kernarbeitszeit auf dem Hintergrund von Fakten auszuleuchten. Ein erster Schritt hin zu diesen Fakten ist getan, wenn man auf Kommunikationsanalysen statt auf Meinungen setzt.

### **2. Bei einer Flexibilisierung der Arbeitszeit gibt es Gewinner und Verlierer (z. B. Beschäftigte, Bürger, Leitung etc.). Es treten zwangsläufig Zielkonflikte auf. Statt auf ein "Entweder-oder" zu setzen, geht es um eine Optimierung gegenläufiger Ziele.**

Der Bundesminister des Innern setzt auf ein "Entweder-oder", wenn er feststellt:

*"Also kommt erst der Dienst und dann die Bequemlichkeit."* Mit dieser Hausrück-Strategie läßt sich ein komplexes soziales System nicht vernünftig aussteuern. Optimierungen setzen auf die Strategie des 'Sowohl-als-auch'.

Wer beispielsweise in einem Supermarkt kauft, muß damit rechnen, daß er mit dem Preisvorteil den Nachteil eines längeren Wartens einkalkulieren muß. Hinter dem 'Was' einer Dienstleistung (z. B. Brot, Wein) versteckt sich häufig ein Bündel mit divergierenden Zielen des 'Wie' (z. B. Freundlichkeit, Beratungsservice). Setzt man beispielsweise das Ziel der "Kundenorientierung" in Abhängigkeit zu dem Ziel der 'Wirtschaftlichkeit', dann wird deutlich, daß sich diese Ziele nicht zwangsläufig ergänzen, sondern eher ausschließen:

Eine direkte und zügige Bedienung führt häufig dazu, daß für die zügige Bearbeitung eine personelle Kapazität vorgehalten werden muß, die über den Tag verteilt nicht optimal ausgelastet ist. Dies verursacht zusätzliche Personalkosten.

Wer beispielsweise bei dem Ziel 'Bürgerorientierung' vor allem auf Öffnungszeiten setzt, könnte übersehen, daß sich damit die Bearbeitungszeit der schriftlich eingereichten Anträge verlängert. Auch ist nicht auszuschließen, daß ein guter Beratungsservice zu einer Ausweitung öffentlicher Aufgaben führt.

Die Kombination divergierender Ziele führt - wie diese Beispiele belegen - zwangsläufig zu Zielkonflikten. Solche Konflikte verschärfen sich durch einseitige Vorgaben nach dem Motto: "Erst Dienst, dann Bequemlichkeit!"

Um Zielkonflikte zu minimieren und in möglichst geordnete Bahnen münden zu lassen, können Leitbilder und Prämissen helfen, die unterschiedlichen Interessen fair aufeinander abzustimmen.

Solche Leitbilder bzw. Prämissen sind im nächsten Abschnitt zusammengestellt worden. Dabei handelt es sich um die Ergebnisse von Workshops aus Verwaltungen, die ihre Arbeitszeit stärker flexibilisiert haben. Mit diesen Leitbil-

dem und Prämissen soll die Entscheidungsgrundlage und der Geist, in dem die Vereinbarungen getroffen wurden, deutlich gemacht und vor allem auch dokumentiert werden. Auf diese Weise läßt sich z. B. nach Ablauf eines Zeitintervalls (z. B. nach einem Jahr) feststellen, ob und in welchem Umfange die von den Vertragsparteien intendierten Erwartungen auch tatsächlich erreicht wurden. Diese "Soll-Größe" ist nicht nur Meßlatte für das Erreichte, sie kann auch als Korrektiv bei sich abzeichnenden Konflikten herangezogen werden,

Einen weiteren Vorteil sollte man in seiner Bedeutung nicht unterschätzen, Mitunter verselbständigen sich Arbeitszeitmodelle in eine Richtung, die zumindest von der einen bzw der anderen „Vertragspartei“ so auf keinen Fall gewollt war.

Ein Beispiel hierfür ist die Entwicklung der Arbeitszeit bei Lehrern. Sie ist für diese Berufsgruppe seit den 20er Jahren im wesentlichen unverändert geblieben. Damals lag die offizielle Wochenarbeitszeit eines Arbeitnehmers bei ca. 48 Stunden in der Woche. Seit den 50er Jahren wurden diese Normen Schritt für Schritt zurückgefahren. Im Zuge dieser Arbeitszeitverkürzungen pochten auch die Lehrerverbände auf eine Angleichung ihrer Arbeitszeit an die allgemeine Entwicklung. Die Forderung der Lehrerverbände war Ende der 60er Jahre und Anfang der 70er Jahre vom Grundsatz her unstrittig. In diesen Jahren spielte die Frage der Finanzierbarkeit eher einen untergeordneten Part (vgl. hierzu Lohn- und Gehaltsabschlüsse von weit über 10%, überproportionale Expansion des Personals). Die Hindernisse einer Arbeitszeitverkürzung wurden in der fehlenden Verfügbarkeit des sich hieraus ergebenden Expansionsbedarfes gesehen. Da in diesen Jahren der Bildungssektor auf- und ausgebaut wurde (z. B. Steigerung der Abiturientenzahlen), war der Markt an Nachwuchskräften nahezu leergefegt. Eine Verkürzung der Arbeitszeit hätte daher diesen Engpaß weiter verschärft. Noch mehr Unterrichtsstunden wollte man auf keinen Fall ausfallen lassen, *"Als Pädagoge"*, so die geschickte Argumentation (z. B. Appell an das schlechte Gewissen), *"werden Sie doch wohl nicht auf Kosten Ihrer Klientel Ihre Arbeitszeit verkürzen wollen?!"*

In diesen Tagen wurden zwei interessante arbeitszeitpolitische Akzente gesetzt, die leider im weiteren Verlauf der Entwicklung verloren gegangen sind. Zum einen einigte man sich in den

Verhandlungen auf das Modell einer differenzierten Arbeitszeitverkürzung für bestimmte Funktionen in der Schule. Zum anderen entwickelte man eine Variante zum Modell "gleitenden Übergangs in den Ruhestand",

Das Modell einer differenzierten Arbeitszeitverkürzung weicht von der Gießkannenstrategie ab und konzentriert das Potential der Arbeitszeitverkürzung auf bestimmte Gruppen. In diesem Fall waren dies die älteren Kolleginnen und Kollegen. Für die öffentlichen Arbeitgeber rechnete sich das Modell, da die jüngeren Jahrgänge weit überproportional besetzt waren. Heute wendet sich der Vorteil von einst zu einem drückenden Problem. Die damals überproportional vertretenen Jahrgänge kommen nunmehr ins Alter. Die sich abzeichnende Kostenlast veranlaßte offensichtlich eine Kultusbürokratie, mit den Arbeitszeit-Privilegien der Lehrer aufzuräumen. Eine gut bezahlte Unternehmensberatung bescheinigte dies dann auch dem öffentlichen Arbeitgeber.

### **3. Mit dem Deregulierungsgrad der Arbeitszeit steigt das Konfliktpotential in einer Verwaltung. Die dabei entstehenden Konflikte müssen erkannt und fair ausgeglichen werden.**

Es gibt Chefs, deren Biorhythmus dem der Eulen gleicht. Sie werden spät am Morgen wach und lieben die Abendstunden. Sie kommen morgens spät in den Dienst, bleiben dafür aber am Nachmittag länger, mitunter bis hinein in den Abend. Davon heben sich die Lerchen in ihrem Biorhythmus ab. Ihre Lebens- und Energiekurve entwickelt sich bereits in den frühen Morgenstunden. Hier erleben sie ihre Hochphasen. Ihnen geht es daher leicht von der Hand, die Morgenstunden extensiv zu nutzen. Die Gleitzeitmodelle schaffen die Voraussetzung, daß sich die individuellen Rhythmen ausleben können. Dieser gewollte und vernünftige Freiraum wird indes häufig aufgrund mangelnder Akzeptanz meist durch subtile Eingriffe in Frage gestellt. So ist es für viele "Chef-Eulen" schwer nachvollziehbar, daß der Mitstreiter "Lerche" bereits um 7.00 Uhr mit der eigentlichen Arbeit startet. Sie argwöhnen, daß während dieser frühen Morgenstunden eine ausgiebige Zeitungslektüre bei einer duftenden Tasse Kaffee auf Kosten der Arbeit im Vordergrund steht. Da die Frühaufsteher auch früh das Büro verlassen, sind sie für Eulen schwerer als andere zu erreichen. Nicht jede Führungskraft sieht dies mit der gebote-

nen Gelassenheit, Akzeptanz und Toleranz,

Wer es als "Chef" gewohnt ist, Termine zu setzen (er könnte sie ja auch vereinbaren), der neigt mitunter zu kleinen oder auch größeren "Spitzen" gegen die, die anders programmiert sind. Dann werden beispielsweise die Besprechungen grundsätzlich auf den späteren Nachmittag angesetzt. Dagegen wäre eine Besprechung, die auf 7.30 Uhr gelegt wird, für viele Eulen undenkbar. Da es auch Chefs gibt, die Lerchen (~ Frühaufsteher) sind, gibt es durchaus auch Beispiele, daß selbst solche Früh-schichten effizient sein können,

Wer das Sagen hat, dafür stehen diese Beispiele, der stülpt häufig seinen Rhythmus anderen auf. Das kann zu einem gefährlichen Nährboden für manifeste, aber auch unterschwellige Konflikte werden. Was aber ist im konkreten Einzelfall fair? Wer abends spät nach Hause kommt, weil er vornehmlich in den Abendstunden gefordert wird, fordert für sich das Recht, den Start in den Tag ohne Hektik anzugehen. Welches "Recht" aber kann die Lerche für sich in Anspruch nehmen?

Es zeichnen sich zahlreiche weitere Konfliktfelder ab. Entscheidend ist, wie man mit diesen Herausforderungen umgeht. Bei fixen Arbeitszeitmodellen ist dieses Konfliktpotential weitgehend überschaubar. Aber auch hier zeichnen sich an vielen "Bruchstellen" Konfliktpotentiale ab. So kommt es mitunter bei der Urlaubsplanung oder vor allem im Umfeld von Feiertagen zu Gewinnern und Verlierern.

Mit der Deregulierung der Arbeitszeit müssen neue Verhaltensregeln erprobt und definiert werden. Besondere Herausforderungen an die Teamfähigkeit stellt beispielsweise die Aussteuerung der Funktionszeiten. Da die neuen Arbeitszeitmodelle vornehmlich auf Selbststeuerung setzen, sollte vornehmlich das Team durch entsprechende Freiräume Techniken entwickeln, um selbstverantwortlich die Arbeitszeiten aufeinander abzustimmen. Die Führungskraft als Richter und Vordenker bleibt dann im Hintergrund. Allerdings wird sie sich als Koordinator, Promotor und Durchsetzer nicht völlig zurückziehen können. Denn Teams entwickeln mitunter eine eigene Dynamik. Dann könnten einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den Rand gedrängt werden. Von hier ist der Schritt zum Mobbing nicht mehr weit. Diesen Fehlentwicklungen muß eine Führungskraft entgegensteuern,

#### **4. Die neuen Steuerungsmodelle setzen auf reife und mündige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dieses Menschenbild muß sich auch in den Regelungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit wiederfinden.**

Vertrauen ist gut, Kontrolle wichtig, Wie viel Vertrauen ist nützlich? Wann wird fehlende Kontrolle schädlich? Viele setzen in diesem Kontext neben der Kernarbeitszeit auf die Kontrolle durch die Stechuhr. Dieses Instrument ist nicht unstrittig. Die Einführung kostet meist nicht nur viel Geld, für viele ist sie auch ein Rückgrüt auf Relikte eines überholten Führungsstils. Beide Positionen stoßen meist unversöhnlich in Diskussionen aufeinander. Richtig ist, daß man Selbstverantwortung nicht verordnen kann. Der Reifegrad von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entwickelt sich durch ihnen zugestandene Freiräume und durch die Möglichkeit, diese Freiräume selbstverantwortlich zu nutzen und zu erproben. Dies ist ein Lernprozeß, der auf Unterstützung setzt und der vernünftig ausgesteuert werden muß. Die Regelungsdichte in der öffentlichen Verwaltung hat in der Vergangenheit wohl kaum auf einen solchen Lerngewinn gesetzt. Der hier abverlangte Reifegrad bewegt sich infolge der vielen Vorschriften auf einem stark abgesenkten Niveau.

Ohne einen tiefgreifenden Einstellungswandel wird sich die für die neuen Wege erforderliche Vertrauenskultur nicht entwickeln können. Daher kann nicht die Kontrolle durch die Stechuhr der Königsweg zu einer selbstverantwortlich gesteuerten Flexibilisierung sein. Die Akzente müssen anders gesetzt werden. Entscheidend ist nicht die Anwesenheit in einem Gebäude, zählen sollte indes, was in der verfügbaren Arbeitszeit inhaltlich bewegt wird. Zukünftig wird der gemessene Standard stärker in den Vordergrund gestellt werden müssen. Der Nachweis der Anwesenheit am Arbeitsplatz verliert dagegen an Bedeutung. Es gibt bereits heute viele Beispiele, die für diesen Trend stehen. Viele zukunftsweisenden Modelle und Herausforderungen lassen sich nicht angehen, wenn diese neue Gewichtung nicht gelingt. Ein aktuelles Beispiel zeichnet sich bei der Teleheimarbeit ab. Bei diesem Modell ist eine Anwesenheitskontrolle kaum mehr möglich. Die Kontrolle verlagert sich auf den im Kontrakt (Management by objectives) vereinbarten "Output". Dahinter stehen meiß- und nachprüfbar Arbeitsstandards. Mit sol-

chen Standards wird heute bereits in Bereichen der öffentlichen Verwaltung gearbeitet:

Dafür steht die Abfallentsorgung bis hin zu Beispielen aus der Forstverwaltung. Wer als Mitarbeiter die ihm zugedachte Vorgabe bzw. den vorgegebenen Standard erfüllt hat (z. B. Holzschlag gemessen in Raummeter), kann mit gutem Gewissen seinen Arbeitstag bereits etwa nach sechs statt nach acht Stunden beenden. Die Gefahren dieser Entkoppelung des Standards von der regulären Arbeitszeit liegen hier, wie bei der Teleheimarbeit, auf der Hand: Probleme und mögliche Fehlentwicklungen zeichnen sich ab, wenn sich der Arbeitnehmer nach seiner schnell erledigten Arbeit auf zu einem zweiten "Job" macht. Das könnte ihn überfordern und seiner Gesundheit auf Dauer schaden. Das aber kann auch aus der Sicht der Folgekosten nicht gewollt sein. Denn diese Rechnung bezahlt die Verwaltung.

Dieses Beispiel belegt, daß sich die Aufgaben der Führung verlagern: Nicht der Aufpasser ist gefordert, sondern der Coach, der seine Teammitglieder vor eigener Überforderung schützt. Dahinter steht das Gebot der Humanisierung der Arbeit. Diese Zukunft hat bereits heute begonnen. über die Produktdefinitionen und Produkthandbücher werden die Grundlagen flächendeckend geschaffen.

#### **5. flexible Arbeitszeitmodelle setzen auf einen Neuzuschnitt von Kompetenzen, von Verantwortung und Führung. Sie müssen überdacht und neu zugeschnitten werden.**

Die Flexibilisierung der Arbeitszeit erzwingt im gleichen Umfange eine Flexibilisierung der Organisationsstruktur, der Personalstruktur und des Führungsstils. Die Voraussetzungen hierfür sind in der öffentlichen Verwaltung derzeit gut. Denn die neuen Steuerungsmodelle setzen auf eine Dezentralisation der Ressourcen und verlagern so die Verantwortung von zentralen Steuerungseinheiten (z. B. Querschnittsämter) hin zu den operativen Einheiten.

Wenden wir uns in diesem Zusammenhang noch einmal dem bereits zitierten Bürgeramt zu: Wenn das Team die Verantwortung für bestimmte Standards (z. B. Funktionszeiten, Minimierung der Wartezeiten) übernimmt, muß das Team auch darüber mitentscheiden können, wer beispielsweise als Teampartner in das Team aufgenommen wird. Aufge-

drückte "Unterbringungsfälle" kann es in dieser Philosophie nicht geben. Als Teampartner in dem hier gemeinten Sinne zählt aber auch die Leitungskraft des Amtes. Je stärker das Team in die Verantwortung genommen wird, desto deutlicher muß das Votum des Teams bei der Besetzung selbst dieser Position Berücksichtigung finden. Einen weiteren sachfremden Zugriff schließt dieses System aus: Pauschale Stellenstreichungen und zeitlich befristete Wiederbesetzungssperren dürfen in diesem System keinen Platz mehr haben.

Das Beispiel von Hewlett Packard läßt die Konturen eines auf die neuen Arbeitszeitmodelle hin zugeschnittenen Führungsstils erkennen. Die Führung setzt hier auf die folgenden Statements:

- Mitarbeiter sind unser größtes Vermögen
- Vertrauen zu den Mitarbeitern
- Gleichbehandlung aller Mitarbeiter
- Verantwortung liegt bei Vorgesetzten und Mitarbeitern
- Keine Zeiterfassung- bzw. Zeitkontrollsysteme wie z. B. Stechuhren

#### **6. Eine Flexibilisierungsoffensive darf sich nicht auf einzelne Beschäftigungs- bzw. Funktionsgruppen beschränken. Die Flexibilisierung muß auf eine Gleichbehandlung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter setzen.**

Der hier geforderte Gleichheitsgrundsatz hat wenig mit Gleichmacherei zu tun. Bei dem breiten Spektrum öffentlicher Aufgaben gibt es selbst unter dem gemeinsamen Dach einer Verwaltung (z. B. kommunale Verwaltung) Funktionsbereiche mit situativen Besonderheiten und sachlichen Zwängen, die den Flexibilisierungsgrad mal einschränken, mal jedoch eine besonders breite Auslegung zulassen. Dieser Grundsatz zielt daher auf eine möglichst extensive Ausschöpfung der Flexibilisierungspotentiale. Dagegen steht die Strategie, die den kleinsten gemeinsamen Nenner sucht: Weil man möglichst alle gleich gut bzw. gleich schlecht behandelt wissen will, werden selbst in Bereichen, in denen eine stärkere Flexibilisierung möglich und auch notwendig wäre, die Flexibilisierungspotentiale mit Hinweis auf den vermeintlichen Grundsatz der Gleichbehandlung eingeschränkt. Das Arbeitszeitmodell wird so auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hin zugeschnitten.

Die folgenden Problemkreise belegen exemplarisch die Vielschichtigkeit des hier thematisierten Grundsatzes:

**Problemkreis 1:** Die in vielen Verwaltungen gültigen Gleitzeitregelungen konzentrieren sich vornehmlich auf den Kernbereich der Verwaltung. Dieser Bereich wird als Norm gesetzt, die anderen Bereiche werden zur „Ausnahme“ erklärt. Wer glaubt, daß die generelle Regelung weit mehr als 50 Prozent des Personalkörpers einer Verwaltung erfaßt, sollte einmal (vor allem in der kommunalen Verwaltung) die Probe aufs Exempel machen. Er könnte dabei eine Überraschung erleben. Häufig läßt sich nämlich feststellen, daß - vor allem im Arbeiterbereich - weit weniger als 50 Prozent der Beschäftigten von der generellen Regelung erfaßt werden. Offenkundig ist, daß man im Trend sehr schnell dabei ist, bestimmte Funktionsbereiche aus den allgemeinen Regelungen herauszunehmen. Viel zu selten wird die Frage gestellt: „Was müßten wir veranlassen (z. B. organisatorische Voraussetzungen), damit in diesem Funktionsbereich auch die Gleitzeitmodelle Anwendung finden können?“

**Problemkreis 2:** Selbst im Geltungsbereich der Gleitzeitregelungen finden sich häufig starke Abweichungen in der praktischen Umsetzung der Vorgaben. Nicht selten läßt sich ein „Grauer Arbeitszeitmarkt“ beobachten, der sich von einer Grauzone bis hin zum Regelverstoß erstreckt. Mitunter lassen es Führungskräfte - häufig aus der Not einer geordneten Funktionsfähigkeit ihrer Organisationseinheit - zu, daß bewußt gegen die gültigen Bestimmungen verstoßen wird. Das zu beobachtende Spektrum ist beachtlich. Was in der einen Organisationseinheit möglich ist, würde in einer anderen zu einem Disziplinarverfahren führen.

**Problemkreis 3:** Die in den neuen Steuerungsmodellen vorgesehenen Profit-Center räumen den Fachbereichsleitern große Freiräume bei der organisatorischen Gestaltung ihrer Abteilung ein. Damit sich die Bereiche unter dem gemeinsamen Dach „Verwaltung“ nicht vollständig auseinanderentwickeln, sind arbeitszeitpolitische Leitbilder erforderlich, die einen Konsens in Grundsatzfragen der Flexibilisierung garantieren.

**Problemkreis 4:** Die Flexibilisierung der Arbeitszeit sollte sich nicht auf bestimmte Gruppen konzentrieren. Im Trend besteht die Gefahr, daß sich „Pro-motoren“ um eine bestimmte Klientel besonders bemühen, wodurch der

Bedarf anderer Gruppen zu wenig artikuliert wird und damit auch leicht übersehen werden kann. So ist zu beobachten, daß sich in vielen Verwaltungen Teleheimarbeit auf die Belange von Frauen konzentriert. Auch ist zu beobachten, daß sich Teilzeitarbeit vor allem auf die unteren Funktionsbereiche einer Verwaltung beschränkt.

In beiden hier angedeuteten Beispielen wird häufig zu wenig geprüft, was man auf Seiten der Organisation veranlassen könnte bzw. müßte, um die Modelle (Teilzeitarbeit, Teleheimarbeit) auf eine breitere Basis stellen zu können.

### **7. Die Auswahl flexibler Arbeitszeitmodelle muß transparent und nachvollziehbar gestaltet werden.**

Wer ein Ziel im Auge hat, kann unter mehreren Wegen den für ihn ansprechenden auswählen. Das ist bei der Flexibilisierung der Arbeitszeit nicht anders. Entscheidend ist, auf welche Arbeitszeitmodelle man sich wie und warum verständigt. Auf welche Art und Weise sollen beispielsweise die Betroffenen bei der Konzeption und Auswahl der Modelle beteiligt werden? Die Brisanz beginnt mit der Definition und Auswahl, wer als Betroffener anzusehen ist. Da haben wir den Bürger, den Rat, die Beschäftigten, den Personalrat, die Gleichstellungsbeauftragte und viele andere mehr. Wer ist von all denen Betroffener und wer sollte in den Entwicklungsprozeß unmittelbar einbezogen werden?

Mit viel Engagement und Sirm für Visionen entwickelte eine Stadtverwaltung ein zukunftsweisendes Arbeitszeitmodell. Am Ende dieses Prozesses stimmte der Rat mit Hinweis, daß diese Überlegungen zu weit gingen und man dieses Modell vor den Bürgern nicht verantworten könne, gegen die Vorlage.

Solche Fehlentwicklungen lassen sich selbst bei größter Umsicht nicht in jedem Fall ausschließen. Die Unwägbarkeiten werden allerdings kalkulierbarer, wenn man möglichst früh alle Beteiligten für eine Zusammenarbeit gewinnen kann. Auf diesem Weg können die folgenden Meilensteine weiterhelfen.

1. Meilenstein: Es werden gemeinsam die Stärken und Schwächen der gültigen Arbeitszeitmodelle analysiert und die Gütekriterien für das künftige Modell bestimmt.

2. Meilenstein: Gemeinsam werden die anzustrebenden Ziele differenziert nach divergierenden, komplementären und

neutralen Zielebenen herausgearbeitet.  
3. Meilenstein: Auf der Basis gesetzlicher Vorgaben, strategischer Überlegungen und einer Analyse divergierender Ziele werden Ausschlußkriterien bestimmt, die bereits im Vorfeld bestimmte Arbeitszeitmodelle aus der weiteren Betrachtung ausschließen.

4. Meilenstein: Prämissen und Statements werden bezogen auf die spezielle Situation der Verwaltung festgelegt.

5. Meilenstein: Die ausgewählten Ziele werden gewichtet (z. B. Ziel „Wirtschaftlichkeit“ 20%, Ziel „Kundenorientierung“ 20%, Ziel „Aufgabenbezug“ 20%, Ziel „Mitarbeiterzufriedenheit“ 30%, Ziel „Flexibilisierung“ 10%).

6. Meilenstein: Um eine Aussage treffen zu können, ob und in welchem Umfang die Ziele durch alternative Arbeitszeitmodelle erreicht werden können, werden in diesem Schritt die Ziele „meßbar“ gemacht, d. h. mit Skalen versehen.

7. Meilenstein: Es werden alternative Arbeitszeitmodelle entwickelt (z. B. Gleitzeitmodell ohne Kernzeiten und/oder Arbeitszeitkonto, Gleitzeitmodelle mit Kernarbeitszeit etc.).

8. Meilenstein: In dieser Phase wird eine Entscheidung für ein Modell getroffen. Grundlage hierzu sind die operationalisierten Ziele. Dazu werden die Ziele und der erwartete Erfüllungsgrad bezogen auf die Ziele geschätzt. Hieraus läßt sich für jedes Modell ein Nutzwert ermitteln (vgl. hierzu die Technik der Nutzwertanalyse).

9. Meilenstein: Es werden die Voraussetzungen zur Einführung des neuen Arbeitszeitmodells geschaffen.

10. Meilenstein: Im Rahmen eines iterativen Prozesses wird das eingeführte Arbeitszeitmodell weiterentwickelt (z. B. schrittweise Reduzierung der Kernarbeitszeiten).

### **Konflikte erkennen und angehen mit Hilfe von Prämissen und Leitbildern**

Wer auf der einen Seite dereguliert, der muß an anderer Stelle neue Ordnungs- und Bezugssysteme schaffen. Die folgenden Prämissen (vgl. Ziffer 2 der konzeptionellen Eckwerte) können dabei den Weg weisen. Nicht alle Prämissen und Leitbilder sind für die spezifischen Gegebenheiten vor Ort von Belang. Die folgende Aufstellung ist weder vollständig, noch ist sie in der hier aufgezeigten Breite erforderlich. Sie soll anregen und helfen, einen verwaltungsspezifischen Weg zu finden.

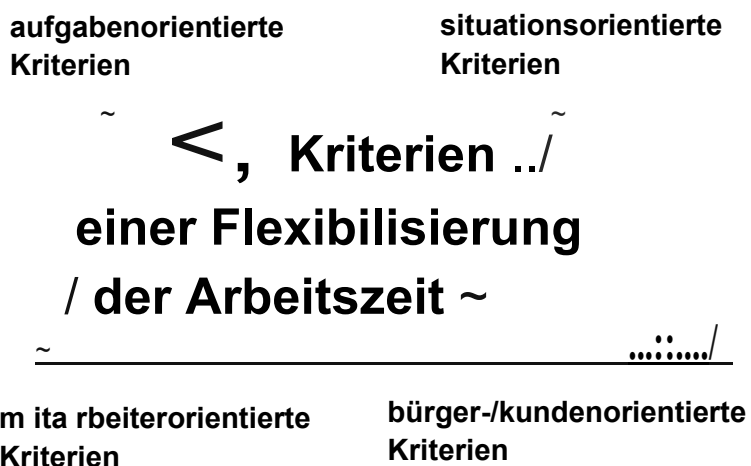


1. Eine Flexibilisierungsoffensive der Arbeitszeit muß in einem ausgewogenen Verhältnis die Interessen der Bürger, die sach- und situationsgerechte Erledigung der Aufgaben sowie die Interessen der Mitarbeiter berücksichtigen.
2. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit sollte genutzt werden, um den Beschäftigten ein höheres Maß an Zeitsouveränität zu ermöglichen.
3. Eine Flexibilisierung der Arbeit darf weder die erreichten Standards der Arbeitssicherheit, noch den erzielten Standard der Humanisierung des Arbeitslebens unterlaufen.
4. Eine Flexibilisierung der Arbeitszeit darf zu keinem schrittweisen Abbau an Zeitsouveränität führen. Es ist dafür Sorge zu tragen, daß es zu keinen entsprechenden Handlungszwängen kommt.
5. Der Mitarbeiter auf Abruf, wie er etwa bei kapazitätsorientierten Arbeitszeitmodellen angestrebt wird, ist grundsätzlich nicht gewollt. Er muß die Ausnahme bleiben. Wo aus personellen und/oder organisatorischen Gründen auf dieses Instrument zurückgegriffen werden muß, ist dies zu begründen.
6. Eine erzwungene Teilzeitbeschäftigung ist nicht gewünscht. Arbeitszeitregelungen, die darauf hinauslaufen, sind durch andere Alternativen zu ersetzen.
7. Flexibilisierung der Arbeitszeit setzt auf die Selbstverantwortung der Beschäftigten. Das Maß an Kontrollen ist daher auf ein Minimum zurückzunehmen. Es gilt auch hier die Devise: Soviel Eigenverantwortung wie möglich, so wenig Kontrolle wie nötig.
8. Das Maß an Fremdsteuerung bei der Arbeitszeitgestaltung ist schrittweise (vgl. Phasenmodell) zugunsten einer größeren Selbststeuerung zurückzunehmen.
9. Die Erfahrungen, die aus der Grauzone zwischen regelungskonformen und pragmatischen Ansätzen (grauer Arbeitszeitmarkt in den Ämtern) sind offen und transparent zu diskutieren.
10. Bei der Flexibilisierungsoffensive ist auf Einheitlichkeit innerhalb einer Verwaltung zu setzen. Einzelne Bereiche (z. B. Grünflächenämter) sind nicht von vornherein aus den Regelungen auszuschließen. Es muß der Grundsatz greifen, daß ein allgemeinverbindlicher Rahmen geschaffen wird, der funktionspezifische Modifikationen zuläßt.
- 11 Interessenten an flexiblen Arbeitszeitmodellen sind umfassend über die rechtlichen, wirtschaftlichen und versorgungsrechtlichen Auswirkungen zu informieren und zu beraten.

12. Der Teamgedanke ist bei der Organisation der Funktionszeiten gegenüber hierarchischen Gestaltungsansätzen zu stärken.
13. Interessenkonflikte zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten sowie zwischen leitenden Kräften und Beschäftigten sind fair, offen und konstruktiv auszutragen.
14. Weder Vollzeit- noch Teilzeitkräfte dürfen zum Reparaturdienst der jeweils anderen Gruppe heranzitiert werden.
15. Bei der Einrichtung von Teilzeitplätzen ist auf die Selbstverantwortung der Beschäftigten zu setzen und das Maß an Fremdsteuerung zugunsten der Selbststeuerung zurückzunehmen.
16. Die Teilung und der Neuzuschnitt bei Teilzeitstellen sollte von einem positiven Menschenbild geprägt sein.
17. Bei Anträgen auf Teilzeitarbeit und/oder auf flexible Arbeitszeitmodelle, die abgelehnt werden, hat die leitende Kraft zu begründen, warum dem Antrag nicht stattgegeben werden kann. In diesem Fall sind dem Antragsteller Alternativen in anderen Aufgabebereichen der Verwaltung aufzuzeigen.
18. Die Gewährung von Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitszeitmodellen muß auf die Flexibilität des Personaleinsatzes und der Personalsteuerung abgestimmt werden.
19. Vorgesetzte sollen als Promotoren flexibler Teilzeitmodelle auftreten und auf ein breites Angebot an solchen Stellen hinwirken. Ihre Führungsqualitäten sind an dieser Vorgabe zu messen.
20. Der Vorgesetzte hat bei einem Antrag nicht herauszustellen, was gegen diesen Antrag spricht, sondern

- die Devise muß heißen: Wie kann diesem Antrag stattgegeben werden?
21. Arbeitsplätze mit einer hohen Beanspruchung und Belastung für die Beschäftigten sollten mit Priorität an die neuen Modelle herangeführt werden.
  22. Insbesondere älteren Mitarbeitern sollte die Möglichkeit eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand gegeben werden. Dies darf aber nicht zu einem Verdrängungsprozess führen.
  23. Flexible Arbeitszeitmodelle dürfen nicht zu einer Verdichtung der Belastungen und damit zu einer Arbeitsintensivierung führen.
  24. Es ist eine gleichmäßige Be- und Auslastung der Arbeitsplätze anzustreben.
  25. Teilzeitkräfte müssen den gleichen Zugang zu Qualifikationsmaßnahmen (z. B. Fortbildung, Personalentwicklung) haben wie Vollzeitkräfte.
  26. Es muß Vorsorge getroffen werden, daß Teilzeitkräfte nicht von Karriere-maßnahmen ausgeschlossen bleiben. Das setzt ein angemessenes Angebot an Teilzeitstellen auf Führungs- und Leitungsebene voraus.
  27. Die Bewertung des Erfahrungsgewinns (vgl. Anciennitätsprinzip) ist im Hinblick auf Beurlaubung und Teilzeitarbeit neu zu definieren.
  28. Ein Antrag auf Teilzeitarbeit darf dem Antragsteller nicht nachteilig ausgelegt werden.
  29. Der Begriff 'Teilzeitarbeit' sollte vermieden werden und durch den Begriff "persönliche Arbeitszeit" - in Abhebung zur tariflichen Arbeitszeit - ersetzt werden.

## Flexibilisierung der Arbeitszeit



**Bild 2**

5.

**Das Spektrum der Arbeitszeitmodelle nutzen!**

Die Variationsmöglichkeiten an Arbeitszeitmodellen sind unbegrenzt. Ein wichtiges Kennzeichen der Deregulierung der Arbeitszeit ist es, daß heute in vielen Unternehmen statt eines Einheitszuschchnitts eine breite Palette unterschiedlichster Modifikationen an Arbeitszeitmodellen selbst innerhalb einer Organisationseinheit anzutreffen sind. Diese Variationen und Modifikationen leiten sich ab aus der Kombination von vier Stellengrößen:

- 1. der Länge der Arbeitszeit,
- 3. der Lage der Arbeitszeit (Anfang und Ende eines Arbeitstages, einer Arbeitswoche),
- 3. der wöchentlichen, monatlichen, jährlichen Verteilung der Arbeitszeit und
- 4. dem individuellen Gestaltungsrahmen, also der selbst- oder fremdbestimmten Arbeitszeitgestaltung.

Viele Unternehmen bieten heute 200 und mehr verschiedene Variationen an Arbeitszeitmodellen unter dem einen Dach des Unternehmens an. Die folgenden Begriffe stehen für diese Arbeitszeitmodelle:

- klassische Gleitzeitmodelle
- dynamische Gleitzeitmodelle
- Jahresarbeitszeitvertrag
- Saisonarbeitszeitvertrag
- Zeitkonto
- Funktionszeit - Modelle
- Jobsharing
- Teilzeitarbeit
- 4-Tage-Woche
- Halbtagsarbeit
- kapazitätsorientierte feste Arbeitszeitmodelle
- kapazitätsorientierte variable Arbeitszeitmodelle
- Teleheimarbeit
- Altersteilzeit
- gleitender Übergang in den Ruhestand

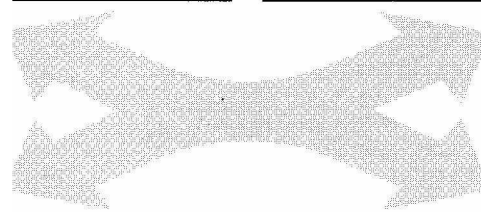
Welches Modell für welche Arbeitsgruppe und welchen Mitarbeitertyp optimal ist, ist sicherlich keine Frage der Beliebigkeit. Die Auswahl der Alternativen ist abhängig von Prüf- und Gestaltungsmerkmalen wie

- der Aufgabenstruktur
- der Situation (z. B. Nachfrageverläufe, Teamstruktur)

**Vier Parameter zur Flexibilisierung der Arbeitszeit**

**Lage der Arbeitszeit**  
(Beginn und Ende bezogen auf den Tag, die Woche usw.)

**Verteilung der Arbeitszeit**  
(bezogen auf den Tag, die Woche, das Jahr)



**Gestaltungsrahmen**  
(selbst-, team- bzw. hierarchiebestimmt)

**Länge der Arbeitszeit**  
(bezogen auf die Wochen- bzw. Jahresarbeitszeit)

- den Erwartungen der Kunden
- den individuellen Bedürfnissen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen
- und denen der Leitung

**Die neuen Arbeitszeitmodelle - ein Ausblick auf das Kommende**

Die Diskussion über die vielen Varianten von Arbeitszeitmodellen darf nicht

über den hinter diesen Modellen stehenden Trend hinwegtäuschen. Temporäre Vorteile können, wenn die Weichen erst einmal gestellt sind, zu einem Abbau an menschengerechten Arbeitsbedingungen führen. Im Gefolge der Arbeitszeitflexibilisierung zeichnet sich heute bereits eine Deregulierung von Arbeitsplätzen und Arbeitsverträgen ab.

**Entwicklungslinien der Arbeitszeitmodelle**

1. Allgemein festgelegte fixe Arbeitszeiten; **Bezug: Woche**
1. Individuell variierbare fixe Arbeitszeiten (fixe Gleitzeitmodelle) mit Kernarbeitszeiten; **Bezug: Woche/Monat/Jahr**
3. Kernarbeitszeiten (dynamisch) mit Gleitzeitmodellen; **Bezug: Woche, dann Monat, jetzt Jahr**
4. Wegfall der Kernarbeitszeiten und Erweiterung des Ausgleichszeitraumes
5. Jahresarbeitszeitvertrag; Erweiterung des Ausgleichszeitraumes auf ein Jahr, **Bezug: Jahr**
6. Zeitkonto und teamgesteuerte Funktionszeiten
7. Sabbatical; Ausgleichszeitraum für Zeitguthaben auf mehrere Jahre möglich; **Bezug: Lebensarbeitszeit**
8. Leistungsstandards und Leistungsvorgaben
9. Outsourcing durch ausgegliederte "Subunternehmer"

Flexible Arbeitszeiten

Begünstigt wird dieser Trend durch systembedingte Entwicklungsschritte. Voraussetzung einer stärkeren Flexibilisierung der Arbeitszeit sind die Leistungsstandards und die Vorgaben zu den Funktionszeiten. In der Vergangenheit beschränkte man sich auf die Dokumentation der geleisteten Arbeitszeiten. Das Einhalten der Arbeitszeit war wichtig, und auch der Pünktlichkeit kam ein hoher Stellenwert zu. Heute begnügt man sich nicht mehr mit diesen groben Zuordnungskriterien. Vermehrt wird in Leistungen und Leistungsstandards innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens gedacht.

Die Kontrollmechanismen verlagern sich somit auf den "Output", also auf das erzielte Ergebnis.

Diesem ersten Schritt werden weitere mit einer logischen Zwangsläufigkeit

folgen. Nicht immer sind diese Konsequenzen gewollt. Mit dem Blick auf das Ergebnis relativiert sich, von wo aus diese Leistung (örtliche/regionale Sicht) erbracht wird (vgl. Internet). Die Arbeit kann dann auch örtlich dezentralisiert werden.

Extrapoliert man diese Linie, dann führt dies in einer weiteren Schrittabfolge zunächst zu einer Verwaltung, die statt Büros vornehmlich Konferenzräume vorhält. In einem weiteren Schritt wird der Personalbestand abgespeckt. Es kommt zu einer Differenzierung des Personalkörpers in Stammpersonal und Personal auf Zeit. So könnte eine Verwaltung etwa 50 Prozent der Aufgabenlast durch fest angestellte Beschäftigte abdecken. Die restliche Kapazität wird über Personalleasing und/oder Auftragsarbeiten oder auf ähnlichen Wegen beschafft (vgl.

Deregulierung der Anstellungsverhältnisse). Statt einer festen Anstellung werden viele dann über Werkverträge temporär - je nach Nachfrageverlauf - herangezogen. Andere Leistungen (z. B. Zwischenprodukte) werden in kostengünstigere Produktionseinheiten ausgliedert (Outsourcing),

Diese Zukunft - gewollt oder nicht - hat die öffentliche Verwaltung bereits eingeholt. Rundfunk und Fernsehen organisieren auf diesem Weg den Zulauf von neuen Ideen und Trends. Die Altersvorsorge wird so auf andere Schultern verlagert.

**Anmerkung:**

Vgl. hierzu Meixner, H. E., Lust statt Frust in der öffentlichen Verwaltung, Carl-Heymanns-Verlag, Köln 1998, und die dort angegebene Literatur.